

NIEUWSARTIKEL 3 mei 2024 Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken 1 min leestijd

Nieuwe EU-regels ter bescherming tegen strategische rechtszaken tegen publieke participatie gaan van start kracht

Maandag komen er nieuwe EU-regels over de bestrijding van het gebruik van strategische rechtszaken tegen overheidsinstanties. deelname (SLAPPs) treden in werking. SLAPPs zijn ongegronde en misbruikmakende rechtsvorderingen die tot doel hebben het zwijgen opleggen aan degenen die in het algemeen belang werken op het gebied van bijvoorbeeld grondrechten, het milieu, en openbare toegang tot informatie. Voor het eerst ooit, een systeem van krachtige procedurele waarborgen voor grensoverschrijdende SLAPP-zaken zijn aanwezig. Deze waarborgen zullen rechtbanken in staat stellen om met misbruik om te gaan rechtszaken, en potentiële eisers ervan weerhouden om zich met dergelijke praktijken bezig te houden. Personen die het doelwit zijn van een SLAPP kan verzoeken dat hun zaak vroegtijdig wordt afgewezen als kennelijk ongegrond. Bovendien, eisers die een onrechtmatige rechtszaak tegen de publieke participatie hebben aangespannen, kunnen worden veroordeeld de kosten van de procedure te dragen en kunnen ook worden geconfronteerd met sancties en andere maatregelen.

Výra **Jourová,** vicevoorzitter voor Waarden en Transparantie, zei: *"Het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie, met inbegrip van het respect voor de vrijheid en het pluralisme van de media, zijn fundamentele rechten en kernwaarden van de Europese Unie. SLAPPs ondermijnen deze fundamentele rechten en belemmeren het werk van degenen die de waakhonden van onze democratieën zijn. De nieuwe regels zullen degenen die in het algemeen belang werken en handelen te beschermen tegen acties die gericht zijn op censuur, schade, intimidatie, en hen het zwijgen opleggen."*

De nieuwe regels zijn bedoeld om het toenemende aantal misbruikzaken tegen journalisten aan te pakken, media en mensenrechtenverdedigers. Lidstaten hebben nu uiterlijk twee jaar de tijd om de regels omzetten in hun nationale systemen. Deze richtlijn vormt een pakket samen met de Aanbeveling van de Commissie over anti-SLAPP, die in 2022 werd aangenomen en al in gebruik is geïmplementeerd. Dit anti-SLAPP-pakket is onderdeel van een bredere reeks initiatieven om de media te versterken vrijheid en pluralisme in de EU, met inbegrip van de Media Freedom Act en een aanbeveling om de veiligheid van journalisten verbeteren. Meer informatie vindt u hier.

Details

Publicatiedatum	3 mei 2024
Auteur	Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken
Afdeling	Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken

Gerelateerde links

Bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers tegen strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's)

Deel deze pagina



Beoordeel deze pagina



of geef ons meer feedback

NEWS ARTICLE | 3 May 2024 | Directorate-General for Justice and Consumers | 1 min read

New EU rules to protect against strategic lawsuits against public participation enter into force

On Monday, the novel EU rules on combatting the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) enter into force. SLAPPs are unfounded and abusive legal actions that aim to silence those working in the public interest on matters such as fundamental rights, the environment, and public access to information. For the first time ever, a system of powerful procedural safeguards for cross-border SLAPP cases are in place. These safeguards will equip courts to deal with abusive litigation, as well as deter potential claimants from engaging in such practices. Persons targeted by a SLAPP can request for their case to be dismissed early as manifestly unfounded. Additionally, claimants who have brought abusive court proceedings against public participation can be ordered to bear the cost of the proceedings and may also face penalties and other measures.

Věra **Jourová**, Vice-President for Values and Transparency, said: *"The right to freedom of expression and information, including the respect for the freedom and pluralism of the media are fundamental rights and core values of the European Union. SLAPPs undermine these fundamental rights and hinder the work of those being the watchdogs of our democracies. The new rules will protect those working and acting in the public interest from actions that aim to censor, harm, harass, and silence them."*

The new rules are aimed at addressing the growing number of abusive lawsuits against journalists, media outlets, and human rights defenders. Member States have now two years at the latest to transpose the rules into their national systems. This Directive forms a package together with the Commission's Recommendation on anti-SLAPP, which was adopted in 2022 and is already being implemented. This anti-SLAPP package is part of a broader series of initiatives to strengthen media freedom and pluralism in the EU, including the Media Freedom Act and a Recommendation to improve the safety of journalists. More information can be found here.

Details

Publication date	3 May 2024
Author	Directorate-General for Justice and Consumers
Department	Directorate-General for Justice and Consumers

Related links

Protecting journalists and human rights defenders from strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)

Aan
Minister van Justitie en Veiligheid
D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

In afschrift aan
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Datum
11 november 2024

Onderwerp
Inbreng Nederlandse Anti-SLAPP werkgroep voor consultatie conceptvoorstel implementatie anti-SLAPP richtlijn

Geachte minister van Weel,

De Nederlandse anti-SLAPP werkgroep, onderdeel van de *Coalition Against SLAPPs in Europe* (CASE), maakt graag gebruik van de mogelijkheid om deel te nemen aan de consultatie voor de implementatie van de Europese anti-SLAPP richtlijn. De werkgroep zet zich op nationaal niveau in voor meer bewustwording en gericht beleid op SLAPPs, en bestaat uit deskundigen en belangenorganisaties op het gebied van SLAPPs.[1]

De werkgroep waardeert het openstellen van een consultatie en de eerder geboden mogelijkheden om haar input met uw ministerie te delen. In deze inbreng deelt de werkgroep haar visie op de concept-implementatie van de richtlijn.

De werkgroep constateert met zorg dat de concept-implementatie van de richtlijn **niet voldoet aan de verplichting tot het beschikbaar maken van effectief toegankelijke waarborgen**, nu alleen voorzien wordt in een wetswijziging met betrekking tot het stellen van zekerheid. Daarnaast lijkt het de werkgroep logisch dat van dit moment gebruik wordt gemaakt om ook **uitvoering te geven aan de anti-SLAPP Aanbeveling van de Europese Commissie van 27 april 2022 en de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa** over *de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures* (CM/Rec(2024)2).

[1] Aan de werkgroep nemen de volgende leden deel: Free Press Unlimited (Emma Bergmans en Jasmijn de Zeeuw); Boekx Advocaten (Otto Volgenant); Prakken d'Oliveira (Emiel Jurjens); prof. Tarlach McGonagle; Greenpeace International (Daniel Simons); Nederlandse Vereniging van Journalisten (Thomas Bruning), NDP Nieuwsmedia (Jim Verhoef); Amnesty International Nederland (Nicole Sprokel); Netherlands Helsinki Committee (Aïcha Chaghouani)

SLAPP-zaken zijn geen normale rechtszaken: anders waren aparte wet- en regelgeving niet nodig geweest. Het gaat bij deze *Strategic Lawsuits Against Public Participation* specifiek om rechtszaken die ingesteld worden tegen journalisten, media, mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties met het oneigenlijke doel om hen te intimideren, onder druk te zetten en hen het zwijgen op te leggen. Deze SLAPP-zaken hebben een direct effect op de democratie door de druk die ze leggen op de genoemde publieke waakhonden: ze beperken de controlerende macht van de journalistiek en de toegang van burgers tot onafhankelijke informatie. Het invoeren van effectieve anti-SLAPP waarborgen is daarmee in het algemeen belang.

De Europese richtlijn bevat specifieke waarborgen om SLAPP-doelwitten te beschermen. In de richtlijn is er rekening mee gehouden dat deze waarborgen er niet toe mogen leiden dat de toegang tot het recht lichtvaardig wordt ingeperkt. De werkgroep onderschrijft dit belang. In het huidige voorstel voor de implementatie worden de anti-SLAPP waarborgen echter zo weinig geconcretiseerd in Nederlandse wetgeving dat zij niet aan de minimumstandaarden van de richtlijn voldoen, en het zeer de vraag is of zij SLAPP-doelwitten daadwerkelijk bescherming zullen bieden. Dat het aantal SLAPPs in Nederland nog beperkt is, doet daar niet aan af: we hebben dankzij de richtlijn nu de kans om een stevig en toekomstbestendig vangnet beschikbaar te maken.

De werkgroep doet in dit kader drie aanbevelingen. Deze worden hierna verder toegelicht:

1) Neem de handvatten uit de richtlijn om een SLAPP-zaak te beoordelen in Nederlandse wetgeving over
2) Voorzie ook in wetswijzigingen rondom de vroegtijdige afwijzing en volledige kostenveroordeling, zodat aan de minimumstandaarden van de richtlijn voldaan wordt
3) Breid de toepassing van de waarborgen uit de richtlijn uit naar nationale (niet grensoverschrijdende) SLAPP-zaken

Handvatten ter beoordeling SLAPP-zaken

De werkgroep betreurt dat het Ministerie niet voornemens is om de definitie en handvatten uit de richtlijn ter beoordeling van een *Strategic Lawsuit against Public Participation* (SLAPP) te verankeren in de Nederlandse wet. Zoals gesteld in de Memorie van Toelichting (MvT) zijn dergelijke handvatten wel opgenomen in de richtlijn.[2] Daarnaast heeft de Raad van Europa in zijn aanbeveling CM/Rec(2024)2 ook indicatoren opgesteld om SLAPP-zaken te kunnen identificeren.[3]

Door deze handvatten niet in de wet op te nemen, wordt de Nederlandse rechter weinig kader geboden bij het beoordelen van eventuele SLAPP-zaken. Die zijn wel nodig gezien de beperkte jurisprudentie.[4] Het is belangrijk om duidelijk af te kaderen wanneer er sprake is van een SLAPP zodat op consistente wijze bescherming kan worden geboden. Ook kan

[2] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1. p. 8
[3] Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Paragraaf 8 en 9
[4] Voor zover bekend heeft de Nederlandse rechter zich tot nu slechts in een zaak gebogen over een beroep op een *SLAPP*: HR 22 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1811

hiermee juist voorkomen worden dat er massaal ongefundeerd beroep wordt gedaan op SLAPP-waarborgen. Bovendien is het voor de rechtszekerheid en de kenbaarheid van deze criteria voor SLAPP-doelwitten, ook op lange termijn, wenselijk dat deze in de wet worden opgenomen.

Bovendien is er wel degelijk noodzaak tot aanpassing van de wet. De MvT verwijst nu naar de bestaande regeling rondom misbruik van procesrecht (art. 3:13 BW). Deze regeling (en bijbehorende jurisprudentie) sluit niet aan bij de opdracht van de richtlijn. Bij een beroep op art. 3:13 BW beoordeelt de rechter immers of een bevoegdheid ingezet is voor een ander doel dan waar deze voor bedoeld is. Maar, zoals de richtlijn ook stelt, ook handelingen buiten de rechtszaal en voorafgaand aan het proces zijn in veel gevallen een kenmerkend onderdeel van SLAPPs. Het gaat dan bijvoorbeeld om “intimidatie, pesterijen of bedreigingen door de eiser of diens vertegenwoordigers voor of tijdens de gerechtelijke procedure”.[5] Een beoordeling van dergelijke omstandigheden sluit niet aan bij het huidige karakter van 3:13 BW. Dit onderstreept de noodzaak voor specifieke wetgeving voor SLAPP-gevallen.

Effectieve toegang tot waarborgen

Met uitzondering van de zekerheidstelling, stelt de MvT dat de waarborgen uit de richtlijn al beschikbaar zijn in het Nederlandse (proces)recht.[6] Het gaat in het bijzonder om de mogelijkheid tot vroegtijdige afwijzing, kostenveroordeling en sancties in gevallen van een SLAPP. Dit zijn zowel volgens de Europese Commissie en CASE kernonderdelen van de richtlijn.[7] Ze dienen ertoe om SLAPPs te ontmoedigen, maar vormen ook concrete bescherming tegen een van de meest desastreuze gevolgen van SLAPPs: de enorme tijd- en kosteninvesteringen die publieke waakhonden moeten maken om zich te verdedigen tegen deze zaken.[8] De werkgroep wijst daarom op de noodzaak voor waarborgen die specifiek zien op de bescherming van ‘publieke participatie’, en die op lange termijn kenbaar zijn voor SLAPP-doelwitten. De richtlijn is juist voor deze groep ingesteld. Maar belangrijker nog: de richtlijn stelt dat **uitoefening van deze waarborgen voor hen niet ‘onnodig moeilijk’ mag zijn**.[9]

Met betrekking tot **vroegtijdige afwijzing** spreekt de werkgroep haar zorgen uit omdat het wetsvoorstel, in plaats van het creëren van een heldere procedure hiervoor, zelfs een drempel opwerpt voor de effectieve toegang tot deze voorziening. Dit betekent dat de minimumstandaarden zoals beschreven in de richtlijn niet worden gehaald, laat staan de *best practices* uit de Aanbeveling van de Raad van Europa.

---

[5] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 8; Richtlijn (EU) 2024/1069, artikel 4. Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p.15 - 21.

[6] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 9

[7] CASE position paper on the EC’s anti-SLAPP proposed directive, 2022.
European Commission, 2022. Making EU democracies stronger: better protection for journalists and human rights defenders.

[8] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 17 preambule

[9] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 32 preambule

In artikel 7 van de richtlijn staat dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat een beroep op voortijdige afwijzing in een versnelde procedure behandeld kan worden. Zo kan op tijd worden ingegrepen en blijven de kosten voor SLAPP-doelwitten beperkt. De MvT verwijst hiervoor naar de mogelijkheid om als verweerder een kort geding te starten.[10] In de praktijk betekent dit dat een vaak weinig kapitaalkrachtige waakhond direct geconfronteerd wordt met de hoge kosten die gemoeid gaan met het starten van een kort geding. De keuze om vervolgens in te binden of te riskeren dat tienduizenden euro's besteed moeten worden om de zaak te verdedigen, ook als de eis vrijwel geen kans van slagen heeft, lijkt niet te stroken met het doel van artikel 7: om effectieve waarborgen in te voeren, die de kosten voor SLAPP-doelwitten verlagen.

Een specifieke wettelijke voorziening voor versnelde behandeling van vroegtijdige afwijzing bij SLAPPs zou beter recht doen aan de richtlijn. Dit is niet alleen in het belang van de verweerder, maar ook van de eiser die zich anders, met bijbehorende kosten, in een extra procedure moet verweren tegen het beroep op vroegtijdige afwijzing. In andere Europese landen, waaronder Portugal, is een dergelijke 'voorprocedure' binnen het hoofdgeding al praktijk.[11] Ook in het Nederlandse procesrecht kennen we in de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) al een goed precedent voor een dergelijke toets aan het begin van het proces (art. Art. 1018c lid 5 Rv).

Bij vroegtijdige afwijzing zonder versnelde behandeling - binnen het hoofdgeding - is evenmin vanzelfsprekend dat, zoals de MvT stelt, de bestaande procesorde leidt tot een zo vroeg mogelijke bespreking van het beroep op misbruik van procesrecht.[12] Zoals Free Press Unlimited ook stelt in haar rapport, is de rechter immers niet verplicht om dit argument van de verweerder als eerste te behandelen, en zijn er voorbeelden bekend waarin de rechtbank er überhaupt niet op ingaat, omdat zij eerst alle vorderingen inhoudelijk heeft besproken en afgewezen.[13]

Met betrekking tot de **kostenveroordeling** stelt de MvT dat het Nederlandse procesrecht al voorziet in de waarborg uit artikel 14: een SLAPP-doelwit moet de volledige kosten van vertegenwoordiging in rechte vergoed kunnen krijgen.[14] Ook hier zet de werkgroep vraagtekens bij de daadwerkelijke effectieve toegang tot deze waarborg in het huidige procesrecht, en beveelt aan om een artikel in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen met een bijzondere regeling voor de kostenveroordeling in SLAPP-zaken. In vrijwel alle zaken wordt immers nu alleen een kostenveroordeling toegewezen op basis van het liquidatietarief. Het gat tussen de echte kosten en de toegewezen kostenveroordeling kan erg groot zijn. Een voorbeeld staat in recent onderzoek van Free Press Unlimited: een omroep die een zaak won kreeg een kostenveroordeling van minder dan tienduizend euro,

---

[10] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 10
[11] Art. 590(1), Civil Code of Procedure (Portugal)
[12] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 9
[13] Gerechtshof 's-Gravenhage 21 juli 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ3772, r.o. 26
[14] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 11

terwijl de daadwerkelijke kosten bijna het honderdvoudige hiervan waren.[15] Ook als een rechter in uitzonderlijke gevallen een schending van art. 3:13 BW (misbruik van procesrecht) toewijst, leidt dit zelden tot een volledige kostenveroordeling. De werkgroep ziet geen zwaarwegende praktische bezwaren tegen het opnemen van een aparte regeling en verwijst als precedent naar art. 1019h Rv, waarin een aparte kostenregeling voor intellectuele eigendomszaken is opgenomen.[16]

De richtlijn vraagt in artikel 15 om **sancties of andere doeltreffende maatregelen** voor gevallen waarin misbruik van procesrecht wordt gemaakt gericht op publieke participatie. Deze zijn in het Nederlandse procesrecht al beschikbaar,[17] maar hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast zouden sancties proportioneel moeten zijn aan de middelen van de eiser om een daadwerkelijk afschrikwekkende werking te hebben, zoals ook aanbevolen door de Raad van Europa.[18] Het is van belang dat informatie over mogelijke sancties breed (en ook op lange termijn) verspreid wordt, zodat hier meer aanspraak op gemaakt kan worden in SLAPP-zaken. Alleen dan wordt het doel van deze sancties uit de richtlijn bereikt: potentiële eisers ervan te weerhouden misbruik te maken van procesrecht gericht tegen publieke participatie.[19]

Toepassing op nationale (niet-grensoverschrijdende) zaken

De voorliggende implementatiewet voorziet alleen in waarborgen voor zaken met een grensoverschrijdend element. Dit sluit niet aan op de realiteit van SLAPPs in Nederland, waar ook regelmatig sprake is van zaken zonder grensoverschrijdende elementen[20] en strookt niet met eerdere gesprekken met de betrokken ministeries waarin is aangegeven dat de omzetting van de richtlijn ook voor nationale zaken zou gelden. Daarnaast bevelen zowel de Europese Commissie als de Raad van Europa lidstaten aan om de waarborgen ook van toepassing te verklaren op nationale zaken zonder grensoverschrijdend element.[21] We betreuren dan ook dat de concept-implementatie de waarborgen uit de SLAPP-richtlijn niet voor nationale zaken invoert, en moedigen de Nederlandse regering aan dit alsnog te doen zodat alle SLAPP-doelwitten effectief beschermd worden.

Ook al ligt het voor de hand dat Nederlandse rechters geconfronteerd met een SLAPP-zaak de Europese richtlijn als kader zullen gebruiken, acht de werkgroep het belangrijk dat alle SLAPP-doelwitten zich kunnen beroepen op de waarborgen uit de richtlijn. Zo kan worden voorkomen dat er twee verschillende regimes ontstaan voor zeer vergelijkbare situaties: een onderzoeksjournalist is anders niet beschermd tegen SLAPPs als de rechter oordeelt dat diens publicatie geen grensoverschrijdende elementen heeft, waardoor nationale publicaties significant minder goed beschermd worden dan publicaties met een grensoverschrijdend

---

[15] Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p.46
[16] Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Art. 1019h Rv
[17] Zie p. 11 van de MvT
[18] Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Paragraaf 44
[19] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 42 preambule
[20] Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p. 52
[21] Aanbeveling (EU. par. 21 preambule. Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Zie ook European Commission, 2022. Making EU democracies stronger: better protection for journalists and human rights defenders.

karakter. Een dergelijk verschil in beschermingsniveau is niet goed uit te leggen en onwenselijk.

Uit de handleiding Wetgeving en Europa blijkt ook dat er bij invoering van waarborgen voor nationale zaken geen sprake hoeft te zijn van een nationale kop.[22] Volgens de handleiding kunnen er legitieme redenen zijn om autonoom beleid te koppelen aan de implementatie van Europese regelgeving, zoals gevallen waarin Europese regelgeving zich beperkt tot grensoverschrijdende situaties. De handleiding stelt dat in dergelijke gevallen omwille van "coherentie en rechtsgelijkheid" het "wenselijk kan zijn om het Europese regime ook toe te passen op puur interne situaties, ook al verplicht de betreffende Europese regelgeving daar niet toe". In zo'n geval gaat het niet om 'extra' nationaal beleid, maar om een goede uitvoering van Europese regelgeving.[23]

In conclusie

De Nederlandse anti-SLAPP werkgroep juicht de transparante en spoedige implementatie van de richtlijn toe, maar spreekt haar zorgen uit over de beperkte mate waarin de waarborgen uit de richtlijn **effectief** beschikbaar worden gemaakt voor Nederlandse SLAPP-doelwitten en voldoen aan de minimumstandaarden van de richtlijn. Daarnaast zou het Nederland, als voorvechter voor persvrijheid en mensenrechten, passen om **anti-SLAPP wetgeving te implementeren** in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad van Europa.

De werkgroep blijft beschikbaar om haar inbreng toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
De leden van de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep:

Free Press Unlimited
NDP Nieuwsmedia
Amnesty International Nederland
Greenpeace International
Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ)
Otto Volgenant
Netherlands Helsinki Committee (NHC)
Tarlach McGonagle

[22] Handleiding Wetgeving en Europa, toegankelijk via: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa, p. 126
[23] Handleiding Wetgeving en Europa, toegankelijk via: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa, p. 127

Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

Zijne excellentie
de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming
Prof. mr. T.H.D. Struycken
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Onderwerp:
Advies conceptwetsvoorstel implementatie anti-SLAPP-richtlijn

Den Haag, 2 december 2024

Excellentie,

De Adviescommissie is gevraagd om te adviseren over het concept van het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie') en het bij dat concept behorende concept van een memorie van toelichting. De Adviescommissie brengt hierbij haar advies aan u uit.[1]

Inhoud Richtlijn (EU) 2024/1069 (anti-SLAPP-richtlijn)

1. De richtlijn heeft het tegengaan ten doel van het toenemende aantal strategische rechtszaken tegen publieke participatie van journalisten, niet-gouvernementele organisaties, wetenschappers en maatschappelijke organisaties in de Unie (in het Engels: 'strategic lawsuits against public participation', hierna ook: SLAPP). Het gaat daarbij om civiele procedures die ten doel hebben om de deelname aan het publieke debat van deze personen en organisaties te voorkomen of te beperken. De richtlijn voorziet in waarborgen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen die aanhangig worden gemaakt tegen natuurlijke personen en rechtspersonen, vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie (de art. 1, 2 en 5 richtlijn). De richtlijn voorziet in de volgende waarborgen op het gebied van het burgerlijk procesrecht (art. 6 lid 1 richtlijn):

[1] Dit advies heeft de Adviescommissie vastgesteld in de volgende samenstelling: dhr. mr. A.V.T. de Bie mw. mr. P. de Bruin, dhr. prof. mr. K.J. Krzeminski, dhr. mr. E. Loesberg, dhr. prof. mr. A.C. van Schaick, dhr. mr. G. Snijders (voorzitter), mw. mr. K. van Stratum, mw. mr. K. Teuben, mw. mr. H.M. Wattendorff, dhr. mr. B.T.M. van der Wiel, bijgestaan door mw. mr. P.M.M. van der Grinten (secretaris), mw. mr. M.P.A.J. Dings, mw. mr. C.M.M. van Leeuwen en mevr. mr. S. Khemir (adjunct-secretarissen).

(a) zekerheidstelling: de rechter kan de eiser verplichten om een financiële zekerheid te stellen voor de geschatte proceskosten en, indien het nationale recht daarin voorziet, schadevergoeding (art. 10 richtlijn);
(b) vroegtijdige afwijzing van de vordering: de rechter kan op verzoek van een SLAPP-doelwit de eiser die een kennelijk ongegronde vordering heeft ingesteld in een zo vroeg mogelijk stadium niet-ontvankelijk verklaren (art. 11 richtlijn); en
(c) voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht dat is gericht tegen publieke participatie: de rechter kan de eiser die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt, veroordelen tot vergoeding van de (proces)kosten van de gedaagde of de eiser een sanctie of maatregel opleggen (de art. 14 en 15 richtlijn).
De beslissing over zekerheidstelling en vroegtijdige afwijzing van de vordering dienen in een versnelde procedure te kunnen worden behandeld overeenkomstig nationaal recht (art. 7 richtlijn).

Conceptwetsvoorstel en -toelichting

2. Het conceptwetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn. Het wetsvoorstel bevat uitsluitend een regeling van de hiervoor onder (a) bedoelde zekerheidstelling. Naar in de concept memorie van toelichting wordt uiteengezet, voorziet het Nederlandse recht reeds in de hiervoor onder (b) bedoelde mogelijkheid van een vroegtijdige afwijzing van de vordering en de hiervoor onder (c) bedoelde voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht, alsmede in de mogelijkheid om de twee eerstgenoemde voorzieningen in een versnelde procedure te verkrijgen, zoals art. 7 richtlijn eist.

De regeling van de hiervoor onder (a) bedoelde zekerheidstelling die het wetsvoorstel bevat, betreft een nieuw art. 224a Rv. Deze bepaling maakt het de rechter mogelijk om aan degene die de vordering instelt, de verplichting op te leggen tot het stellen van zekerheid voor de proceskosten en de schadevergoeding als bedoeld in de art. 10 en 14 richtlijn. De voor het hoger beroep en het cassatieberoep geldende art. 353 lid 2 en 414 lid 1 Rv worden ook gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat in deze beide bepalingen naar het nieuwe art. 224a Rv wordt verwezen, naast de al bestaande verwijzing naar art. 224 Rv, welke bepaling het reeds mogelijk maakt om in bepaalde gevallen zekerheidstelling voor de proceskosten te vorderen van buitenlandse partijen. Door de verwijzing in de art. 353 lid 2 en 414 lid 1 Rv is het nieuwe art. 224a Rv ook van toepassing in hoger beroep en in cassatie.

Bevindingen Adviescommissie

3. De Adviescommissie heeft de volgende opmerkingen bij het concept van het wetsvoorstel en het concept van de memorie van toelichting.

Wijze van implementatie

4. De Adviescommissie onderschrijft de wijze waarop de richtlijn door het wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. Het wetsvoorstel gaat er terecht vanuit dat het alleen nodig is om een nieuwe regeling op te nemen over de zekerheidstelling. Het huidige art. 224 Rv maakt het nu slechts mogelijk om zekerheidstelling voor de proceskosten te vorderen van ingezetenen van landen waarmee Nederland geen verdrag heeft dat aan de verplichting tot die zekerheidstelling in de weg staat.[2] Art. 10 richtlijn verlangt echter dat bij iedere procedure die tegen een (rechts)persoon wordt begonnen vanwege diens betrokkenheid bij publieke

[2] Art. 224 Rv noemt mede de mogelijkheid van zekerheidstelling voor 'schadevergoeding', maar het is onduidelijk of hieronder ook de schadevergoeding valt zoals is bedoeld in art. 14 richtlijn. Vgl. GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 224 Rv, aant. 5 (actueel t/m 29-01-2024), met verdere verwijzingen.

participatie, de verplichting kan worden opgelegd tot het stellen van zekerheid en wel voor de proceskosten en voor schadevergoeding zoals bedoeld in de art. 10 en 14 richtlijn. Het voorgestelde art. 224a Rv is dus noodzakelijk om aan art. 10 richtlijn te voldoen.

Dat geldt niet voor de andere hiervoor in 1 genoemde voorzieningen die de richtlijn verlangt. Deze voorzieningen zijn naar geldend recht reeds mogelijk in het burgerlijk procesrecht. Naar de mening van de Adviescommissie is het bovendien verstandig die voorzieningen niet nader wettelijk te regelen. Het gebruik van die voorzieningen om een SLAPP tegen te gaan, kan namelijk in de gevallen dat geen sprake is van een SLAPP, worden gebruikt als middel om een procedure te vertragen en te frustreren. Het geldende procesrecht geeft de rechter veel vrijheid om naar bevind van zaken adequaat te reageren op het geval dat (vermoedelijk) wel sprake is van een SLAPP en het geval dat (vermoedelijk) geen sprake is van een SLAPP. In het eerstgenoemde geval kan de rechter snel de hiervoor in 1 genoemde voorzieningen treffen (zie ook hierna in 9), in het laatstgenoemde geval kan hij snel beslissen dat voor die voorzieningen geen plaats is. Het risico van een nadere wettelijke regeling van die voorzieningen is dat daarmee de genoemde vrijheid van de rechter om naar bevind van zaken te reageren, onnodig wordt beperkt.

Ook nationale SLAPP

5. Het voorgestelde art. 224a Rv voorziet uitsluitend in zekerheidstelling in het geval dat de richtlijn van toepassing is, dus in het geval dat sprake is van een burgerlijke zaak met grensoverschrijdende gevolgen, zoals gedefinieerd in art. 5 lid 1 richtlijn. Dat leidt tot het moeilijk te rechtvaardigen resultaat dat bij een SLAPP met grensoverschrijdende gevolgen wel, maar bij een SLAPP die alleen in Nederland speelt, geen zekerheidstelling kan worden verkregen. Het verschil tussen beide heeft ook het onwenselijke gevolg dat in de discussie over de vraag of zekerheid moet worden gesteld – wat een kwestie is waarover op grond van het voorgestelde art. 224a lid 3 Rv in verbinding met art. 224 lid 3 Rv veelal preliminair zal moeten worden beslist – de ook (soms lastige) beoordeling moet plaatsvinden of sprake is van grensoverschrijdende gevolgen overeenkomstig de maatstaf van art. 5 lid 1 richtlijn. De Adviescommissie beveelt daarom aan art. 224a Rv ook van toepassing te doen zijn op een SLAPP zonder grensoverschrijdende gevolgen. Zo dat niet in het onderhavige wetsvoorstel bepaald kan worden, dan zou dit moeten worden meegenomen bij een ander geschikt wetsvoorstel.

Maatstaf voor zekerheidstelling

6. Het voorgestelde art. 224a Rv geeft geen maatstaf om te beoordelen wanneer de rechter de verplichting tot zekerheidstelling dient op te leggen. Het bepaalt slechts dat de rechter de mogelijkheid tot het opleggen van die verplichting heeft in een geding als bedoeld in art. 10 richtlijn. Laatstgenoemde bepaling van de richtlijn bevat evenmin een maatstaf. Die bepaling houdt slechts in dat de verplichting tot het stellen van zekerheid moet kunnen worden opgelegd als een procedure tegen een (rechts)persoon wordt begonnen vanwege diens betrokkenheid bij publieke participatie. De hiermee bestaande onduidelijkheid acht de Adviescommissie onwenselijk voor de praktijk.

Onder (36) van de considerans van de richtlijn wordt opgemerkt dat het gerecht, ‘indien het dat passend acht, de eiser moet kunnen bevelen een zekerheid te stellen als er elementen zijn die erop wijzen dat [er] sprake is van misbruik van procesrecht (…) of als er een risico bestaat dat de verweerder niet wordt terugbetaald of in het licht van de economische situatie van de partijen of andere soortgelijke in nationaal recht vastgelegde criteria’. Gelet op art. 10 en de considerans laat de richtlijn het dus aan het nationale recht over om een maatstaf te geven.

Naar de mening van de Adviescommissie kan die maatstaf zijn of voldoende aanwijzingen bestaan dat sprake is van een SLAPP om het opleggen van de verplichting tot zekerheidstelling te rechtvaardigen. Daarbij dient de rechter rekening te houden met de mogelijkheid dat geen sprake is van een SLAPP en er daarom op te letten dat de op te leggen verplichting tot zekerheidstelling niet te belemmerend werkt op de toegang van eiser tot de rechter, zoals het voorgestelde art. 224a lid 2, aanhef en onder b, Rv als grond voor het in het geheel niet toepasselijk zijn van art. 224a Rv noemt.

Ook SLAPP in reconventie

7. Naar de Adviescommissie meent, kan van een SLAPP in de zin van de richtlijn ook sprake zijn als de vordering die neerkomt op een SLAPP, in reconventie wordt ingesteld. De regels van de richtlijn gelden om deze reden naar hun strekking mede voor een vordering in reconventie. De tekst van het voorgestelde art. 224a Rv – die spreekt van 'degene die de vordering instelt' – biedt de ruimte om de regels van de richtlijn ook op die vordering van toepassing te achten. In dit verband kan worden gewezen op de eveneens aan zekerheidstelling gewijde huidige art. 224 en 353 Rv, waarvan de tekst eveneens de ruimte geeft om deze mede op een vordering in reconventie toe te passen. De literatuur neemt ten aanzien van die bepalingen al aan dat deze mede zien op die vordering (waarbij onder 'eiser' en 'gedaagde' in art. 353 Rv – waarmee zijn bedoeld de eiser en gedaagde in eerste aanleg – dus mede moet worden verstaan de 'eiser in reconventie' en de 'gedaagde in reconventie').[3] Naar de Adviescommissie meent, zou het goed zijn als in de toelichting op het voorgestelde art. 224a Rv wordt opgenomen dat ervan wordt uitgegaan dat hetzelfde geldt bij deze bepaling.

En in verzoekschriftprocedure

8. Het voorgestelde art. 224a Rv wordt toegevoegd aan de tweede titel van het eerste Boek Rv, waarmee die bepaling uitsluitend is opgenomen voor de dagvaardingsprocedure. Van een SLAPP in de zin van de richtlijn kan echter ook sprake zijn in een verzoekschriftprocedure. Met betrekking tot het eveneens alleen voor de dagvaardingsprocedure geschreven art. 224 Rv heeft de Hoge Raad beslist dat dit van overeenkomstige toepassing is op een op geschilbeslechting gerichte verzoekschriftprocedure.[4] Het ligt voor de hand dat hetzelfde geldt voor art. 224a Rv. Dit zou tot uitdrukking kunnen worden gebracht door in het voorgestelde art. 224a Rv een bepaling in de trant van art. 284 lid 1 Rv op te nemen. Die bepaling zou in dit geval dan kunnen luiden: 'Het in dit artikel bepaalde is van overeenkomstige toepassing in de verzoekschriftprocedure bedoeld in de derde titel en de vierde afdeling van de zevende titel, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet'. Ook zou dit in de toelichting verduidelijkt kunnen worden.

Incidentele vordering

9. In de concept memorie van toelichting wordt met betrekking tot de verplichtingen van de art. 7 en 11 richtlijn, dat een vroegtijdige afwijzing van de vordering mogelijk moet zijn en wel in een versnelde procedure, uitsluitend verwezen naar de mogelijkheid om op dit punt een kort geding aan te spannen (p. 10 en 12 concept). De Adviescommissie merkt op dat ook de weg van een daartoe strekkende incidentele vordering bestaat en dat deze weg onder omstandigheden sneller kan zijn en de voorkeur kan verdienen. Het burgerlijk procesrecht

---

[3] GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 224 Rv, aant. 3 (actueel t/m 29-01-2024).
[4] HR 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1580, NJ 2019/426, rov. 3.2.2.

kent een zogeheten open stelsel van incidentele vorderingen.[5] Een incidentele vordering kan in elke stand van de procedure worden ingesteld, dus, zo nodig, ook in een zeer vroeg stadium.[6] Art. 209 Rv laat het aan de rechter over of hij een incidentele vordering die als zodanig niet in de wet is geregeld, zoals geldt voor de incidentele vordering tot vroegtijdige afwijzing van een SLAPP-vordering, eerst en vooraf behandelt en beslist, dus onder aanhouding van de hoofdzaak en eventuele andere incidentele vorderingen.[7] Als een partij goed onderbouwd aanvoert dat sprake is van een SLAPP en dat de vordering daarom vroegtijdig moet worden afgewezen, ligt het voor de hand dat de rechter een daarop gerichte incidentele vordering eerst en vooraf en ook versneld behandelt. Het procesrecht biedt hem daartoe alle ruimte. Wel zal degene die meent slachtoffer te zijn van een SLAPP, de rechter er afzonderlijk op moeten wijzen – bijvoorbeeld met een brief aan de rolrechter – dat van een dergelijke incidentele vordering sprake is en dat een voorafgaande behandeling en beslissing dus op hun plaats zijn. Partijen kunnen namelijk niet zonder voorafgaande toestemming van de rechter afzien van de gewone proceshandelingen waarvoor de zaak staat.[8]

Naar de Adviescommissie meent, zou het goed zijn als in de toelichting mede op deze weg wordt gewezen.

Volledige proceskostenveroordeling

10. In de concept memorie van toelichting wordt met betrekking tot de verplichting van art. 14 richtlijn, dat bij een SLAPP een veroordeling mogelijk moet zijn in de volledige proceskosten van het slachtoffer van de SLAPP, opgemerkt dat deze kan plaatsvinden in het kader van de begroting van de proceskosten (p. 11). De Adviescommissie attendeert erop dat over de juistheid van deze zienswijze kan worden getwijfeld. Uitgangspunt van het Nederlandse burgerlijke procesrecht is dat een proceskostenveroordeling niet de volledige proceskosten dekt. Dat vormt ook de ratio van de voorschriften van de art. 6:96 lid 3 BW en 241 Rv, die, als genoemd uitgangspunt niet zou gelden, overbodig zouden zijn. Wel is het mogelijk om tot een volledige proceskostenveroordeling te komen als het aanspannen van de procedure als zodanig een onrechtmatige daad oplevert.[9] Volgens de rechtspraak is daarvoor nodig, zeer kort gezegd, dat degene die de vordering instelt, weet dat deze ongegrond is, met andere woorden te kwader trouw procedeert.[10] Naar de Adviescommissie meent, ligt het voor de hand dat de op onrechtmatige daad gebaseerde aanspraak tot vergoeding van de volledige proceskosten bij een SLAPP, kan worden meegenomen bij de proceskostenveroordeling als is voldaan aan de eis van art. 14 richtlijn dat sprake is van misbruik van procesrecht. Het hier bedoelde misbruik van procesrecht komt immers erop neer dat van bedoelde onrechtmatige daad sprake is.

---

[5] Vgl. bijv. GS Burgerlijke Rechtsvordering, paragraaf 1 van afdeling 2.10 Boek I Rv, aant. 5 (actueel t/m 29-01-2024), onder verwijzing naar in de eerste plaats HR 2 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8176, NJ 2012/158, alsmede met vermelding van een reeks van andere arresten van de Hoge Raad in de voetnoten 3, 6 en 7 en van literatuur en lagere rechtspraak in de voetnoten 4-6.

[6] GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 208 Rv, aant. 2 (actueel t/m 29-01-2024).

[7] GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 209 Rv, aant. 1 (actueel t/m 29-01-2024), met vermelding van rechtspraak. Zie ook GS Burgerlijke Rechtsvordering, paragraaf 1 van afdeling 2.10 Boek I Rv, aant. 5 (actueel t/m 29-01-2024).

[8] Zie o.m. het al genoemde HR 2 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8176, NJ 2012/158 en 13 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4008, NJ 2012/482.

[9] Zie voor een en ander m.n. HR 12 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1600, NJ 2016/380, m.nt. H.B. Krans, rov. 3.4.1-3.4.2, met verwijzing naar de wetsgeschiedenis, waarin het principe dat de proceskostenveroordeling niet de volledige proceskosten dekt, is toegelicht.

[10] Zie voor e.e.a. nader o.m. HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7828, NJ 2012/233 (Duka/Achmea), rov. 5.1, en HR 15 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2360 en ECLI:NL:HR:2017:2366, NJ 2018/165 en 164.

De toelichting zou naar de Adviescommissie meent in deze zin kunnen worden bijgesteld.

Tot zover de opmerkingen van de Adviescommissie bij het conceptwetsvoorstel en de concept memorie van toelichting. Uiteraard is de Adviescommissie graag bereid tot een nadere toelichting en tot beantwoording van vragen.

Hoogachtend,

G. Snijders
Voorzitter van de Adviescommissie

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De staatssecretaris Rechtsbescherming
mr. T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 5 december 2024
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel implementatie anti-SLAPP richtlijn.

Geachte heer Struycken,

Bij brief van 1 oktober 2024, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie', in het Engels '*strategic lawsuits against public participation*' of SLAPPs), ook aangeduid als de anti-SLAPP richtlijn (het 'wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Dit wetsvoorstel implementeert de de anti-SLAPP richtlijn ('de richtlijn'). Het gaat daarbij om civiele zaken die als doel hebben de deelname aan het publieke debat te voorkomen of te beperken. De richtlijn biedt een aantal procedurele waarborgen en maatregelen zodat o.a. journalisten en mensenrechtenverdedigers zich kunnen (laten) beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

Het beginsel van hoor en wederhoor speelt een belangrijke rol bij dit wetsvoorstel. Of een zaak kwalificeert als een SLAPP is meestal van te voren niet te beoordelen, maar kan de rechter pas achteraf vaststellen, namelijk nadat er een zitting heeft plaats gevonden. Het is daarom problematisch om de eiser voorafgaand aan de behandeling van de zaak een verplichting tot zekerheidstelling op te leggen, de vordering vroegtijdig af te wijzen, of de zaak als SLAPP te registreren. Hieronder wordt dit nader toegelicht en worden, voor zover mogelijk, oplossingsrichtingen in overweging gegeven.

ADVIES

In de toelichting wordt aangegeven dat de bestaande procesrechtelijke regels grotendeels volstaan voor de behandeling van de SLAPP zaken conform de richtlijn. Het implementatiewetsvoorstel is daarom beknopt in omvang. De Raad onderschrijft dit. De drempel voor misbruik van procesrecht (artikel 3:13 jo 3:15 van het Burgerlijk Wetboek) is vrij hoog, maar als de rechter de zaak als een SLAPP beschouwt, zal deze drempel wel gehaald worden. Voorts is inderdaad te verwachten dat, in afwijking van het puntenstelsel, de rechter op grond van misbruik van procesrecht een volledige proceskostenvergoeding zal toewijzen, als hij de zaak als een SLAPP beschouwt. En een bijzondere regeling voor vroegtijdige afwijzing is ook naar de mening van de Raad niet nodig, omdat het civiele procesrecht in veel gevallen relatief snel tot een uitspraak leidt, zeker in kort geding.

<u>Vroege afwijzing van de vordering</u>
Vroegtijdige afwijzing van een vordering zal in de regel niet voor de mondelinge behandeling kunnen plaats vinden. Het beginsel van hoor en wederhoor brengt mee dat partijen de gelegenheid moet zijn geboden om hun visie bij de rechter naar voren te brengen, voordat de rechter beslist over de vordering. De passage in paragraaf 3.3 van de toelichting ("Daarnaast kan de persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn in spoedeisende zaken een kort geding starten met als inzet dat de partij die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt, deze procedure intrekt en zich onthoudt van verdere juridische stappen (artikel 254 Rv)) houdt naar de mening van de Raad dan ook onvoldoende rekening met het beginsel van hoor en wederhoor.

<u>Zekerheidstelling voor proceskosten</u>
De rechter kan de eisende partij verplichten tot zekerheidstelling. De eisen van hoor en wederhoor spelen ook hier een 'complicerende' rol. Zoals de regeling nu luidt zullen beide partijen hun visie daarop moeten kunnen geven. In veel gevallen zal dat ook een aparte zitting vergen. Om te kunnen beslissen of een zaak een SLAPP is, zal (o.a.) moeten worden beoordeeld of de ingestelde vordering gegrond is. De beslissing of het om een SLAPP-zaak gaat en de beslissing over de hoofdzaak zijn hierdoor moeilijk te onderscheiden. Als de rechter dit incident tegelijk met de hoofdzaak zou behandelen is het zinledig, want als direct eindvonnis wordt gewezen zijn de kosten waarvoor de zekerheid wordt gevraagd allemaal al gemaakt. Alleen als er een tussenvonnis zou worden gewezen zou de beslissing over de zekerheid voor proceskosten enige zin kunnen hebben.
Een werkwijze die bij zekerheidstelling voor proceskosten ook denkbaar zou zijn is de regeling het karakter van een ex parte beslissing te geven, zoals bijvoorbeeld de beslissing over het verlof om beslag

te mogen leggen. De wet (art. 700 lid 2 Rv) zegt dat de rechter over een beslagverlof beslist *na summier onderzoek*. Die maatstaf zou ook in art. 224a Rv opgenomen kunnen worden. Dat geeft de rechter de bevoegdheid te beslissen zonder de wederpartij te horen, al zal de rechter in veel gevallen wel de standpunten van beide partijen willen vernemen en soms zal hij zelfs een zitting noodzakelijk achten. Maar in de gevallen die gezien eerdere gebeurtenissen tussen partijen of met hen gelieerde personen of entiteiten een gegronde vrees opleveren dat van een SLAPP sprake zou kunnen zijn, zou de rechter ook zonder zitting of zelfs zonder de wederpartij te horen kunnen beslissen of voorlopig kunnen beslissen. Die laatste variant wordt in de beslagpraktijk ook wel gebruikt: de rechter kan een voorlopig verlof tot het leggen van het beslag geven en vervolgens de beslagene horen over de definitieve verlening van het beslagverlof en dus de handhaving van het beslag.

De regeling van het voorgestelde nieuwe artikel 224a Rv sluit aan bij die in artikel 224 Rv in die zin dat het gaat over het stellen van zekerheid door de eiser voor proceskosten. Het grote verschil is echter dat artikel 224 Rv ziet op de situatie dat de eiser zonder woonplaats of gewone verblijfplaats is, en artikel 224a Rv op de situatie dat de eiser zich schuldig maakt aan SLAPP-gedrag. Over de vraag waar eiser woont of is gevestigd kan weinig discussie ontstaan, waardoor de rechter eenvoudig op vordering van de gedaagde een verplichting tot zekerheidstelling kan opleggen. Over de vraag of een zaak een SLAPP is zal daarentegen veel discussie ontstaan. De eiser zal dat altijd in alle toonaarden ontkennen.

<u>Wijze van zekerheidstelling</u>
De richtlijn (artikel 10), noch artikel 224a eisen dat de zekerheidstelling een zekerheid bij de rechtbank moet zijn. Dat is ook niet gebruikelijk bij de zekerheid van artikel 224 Rv. Meestal wordt een bankgarantie gegeven. De Raad gaat ervan uit dat deze wijze van zekerheidstelling ook in SLAPP's zal kunnen. Zie ook artikel 6:51 BW.

<u>Beperkt bereik: geschillen met een internationaal karakter</u>
De richtlijn is van toepassing op zaken 'met grensoverschrijdende gevolgen' (artikel 2 jo 5 richtlijn). De regeling kan niet worden toegepast als er geen enkel internationaal element aanwezig is. Als er al SLAPP's zullen komen verwachten wij dat dat die meestal zuiver nationaal zijn, zodat de richtlijn niet van toepassing is en dus ook artikel 224a Rv niet. Juist in de zaken waarin de regeling nuttig zou kunnen zijn, is deze dus niet van toepassing. De Raad geeft daarom in overweging de regeling uit te breiden, zodat deze ook van toepassing is op zuiver nationale zaken.

<u>Registratie</u>
Registratie van SLAPP'S in het registratiesysteem van de rechtbank ('Civiel') is problematisch, omdat SLAPP niet een 'zaakskenmerk' is dat door de administratiemedewerker kan worden vastgesteld bij het registreren van gegevens van de zaak als deze binnenkomt en als rolhandelingen plaatsvinden. Na de uitspraak waarbij het SLAPP-karakter is vastgesteld zou dat wel in het opmerkingenveld opgenomen kunnen worden. Hier is wel het risico van een zekere 'foutgevoeligheid'. Omdat SLAPP's weinig voorkomen is de kans groot dat als er eens een keer een SLAPP is de alertheid ontbreekt om de zaaks als zodanig te registreren.
Een alternatief zou kunnen zijn om alle SLAPP-zaken te publiceren op rechtspraak.nl en daarin expliciet, bij voorkeur in de inhoudsindicatie, te vermelden dat de rechter de zaak als SLAPP beoordeelt

dan wel dat op de SLAPP-regeling een beroep is gedaan, ook als een daarop gebaseerd verzoek niet is toegewezen.

De richtlijn bevat in de artikelen 29 tot en met 31omvangrijke verplichtingen op het gebied van gegevensverzameling, rapportage en monitoring. Aan deze verplichtingen kan worden voldaan als de SLAPP-uitspraken, die de gevraagde informatie bevatten, vindbaar en beschikbaar zijn.
Op termijn zullen alle rechterlijke uitspraken gepubliceerd gaan worden en zal het zoeken naar SLAPP's relatief eenvoudig moeten zijn. In de tussentijd zullen de gerechten de zaak zowel als SLAPP (achteraf) registreren in het processysteem Civiel en daarnaast ook alle SLAPP-uitspraken publiceren.

Overig
In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel wordt verschillende malen gewezen op de mogelijkheid om in een procedure iets gedaan te krijgen door een kort geding te beginnen. In een lopende zaak ligt het meer voor de hand om niet een apart kort geding te beginnen, maar een voorlopige voorziening te verzoeken op grond van artikel 223 Rv.

WERKLAST

SLAPP-zaken komen tot nog niet of nauwelijks voor bij de rechtbanken, en al helemaal geen internationale SLAPP's in de zin van de richtlijn. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen substantiële gevolgen voor de werklast.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel, en geeft u in overweging om het wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. A.A.E. Dorsman,
Lid Raad voor de rechtspraak

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer dr. T.H.D. Struycken
Staatssecretaris voor rechtsbescherming

Den Haag, 11 november 2024
dossiernummer: 205578
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Implementatiewet anti-SLAPP richtlijn

Geachte staatssecretaris,

Op 1 oktober 2024 is de internetconsultatie 'Implementatiewet anti-SLAPP richtlijn' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie burgerlijk procesrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

mr. drs. W.M. van Tellingen
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie burgerlijk procesrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie burgerlijk procesrecht
Datum:	7 november 2024
Betreft:	**Consultatie Implementatiewet anti-SLAPP richtlijn**

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel betreft de implementatie van de anti-SLAPP richtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie')).

Kernpunten

- Aangezien het voorstel de implementatie van een richtlijn betreft en qua omvang zeer overzichtelijk is, heeft de adviescommissie daarop inhoudelijk geen opmerkingen, maar signaleert zij slechts twee aandachtspunten.
- De maatregel van zekerheidstelling voor de proceskosten is alleen effectief als de rechter bij de begroting van het bedrag waarvoor zekerheid moet worden gesteld, niet terughoudend is met het schatten van de reële en volledige advocaatkosten die een gedaagde moet maken die met een SLAPP wordt geconfronteerd.
- De richtlijn (geïmplementeerd in artikel 224a Rv) staat het opleggen van een verplichting tot zekerheidstelling niet toe als dit voortvloeit uit een bilateraal of multilateraal verdrag tussen een derde land, enerzijds, en de Europese Unie of Nederland, anderzijds dat voor 6 mei 2024 is gesloten. Hoewel deze beperking voortvloeit uit de richtlijn en de Nederlandse wetgever daar dus niets aan kan veranderen, is de vraag of dit in de praktijk niet een belangrijke belemmering zal opleveren om zekerheidstelling te bevelen, gelet op bijvoorbeeld het verbod tot het opleggen van zekerheidstelling dat voortvloeit uit artikel 17 van het Haags Rechtsvorderingsverdrag 1954.

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

1. Dit wetsvoorstel betreft de implementatie van de anti-SLAPP richtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht). De richtlijn strekt tot het treffen van maatregelen om het toenemende aantal '*strategic lawsuits against public participation*' ofwel SLAPPs aan te pakken, dat wil zeggen strategische rechtszaken die worden ingezet om deelname van o.a. journalisten, ngo's of wetenschappers aan het publieke debat te voorkomen, beperken of bestraffen. De richtlijn moet uiterlijk op 7 mei 2026 zijn geïmplementeerd.

Reikwijdte

2. De richtlijn verplicht lidstaten om bepalingen vast te stellen die voorzien in bepaalde (procedurele) waarborgen om doelwitten van SLAPPs te beschermen tegen kennelijk

ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht. Het gaat daarbij om zekerheidstelling voor proceskosten door de eiser als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van een SLAPP, vroegtijdige afwijzing van SLAPP-vorderingen en de mogelijkheid voor de rechter om maatregelen op te leggen (in de richtlijn aangeduid als voorzieningen in rechte) als is vastgesteld dat er sprake is van een SLAPP (zoals een kostenveroordeling, rectificatie of een dwangsom). Het Nederlandse (proces)recht voorziet, met uitzondering van de zekerheidstelling, al in genoemde waarborgen.

3. Artikel 6 lid 1 onder a en artikel 10 van de richtlijn verplichten de lidstaten ervoor te zorgen dat de rechter de eiser, onverminderd het recht op toegang tot de rechter, kan verplichten om zekerheid te stellen voor de geschatte proceskosten en eventueel schadevergoedingen. De proceskosten kunnen bestaan uit de door gedaagde gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte. De richtlijn laat het aan de lidstaten om te bepalen of de rechter deze zekerheidstelling ook ambtshalve kan bevelen.

4. Ter implementatie van deze artikelen wordt voorgesteld om een nieuw artikel 224a toe te voegen aan het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en de artikelen 353 Rv en 414 Rv worden aangepast om te regelen dat artikel 224a Rv ook van toepassing is in hoger beroep en cassatie:

> **Artikel 224a Rv**
> 1. In een geding als bedoeld in artikel 10 van de Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (‘strategische rechtszaken tegen publieke participatie’), kan de rechter degene die de vordering instelt en degene die zich aan diens zijde voegt op vordering van de wederpartij verplichten zekerheid te stellen voor de proceskosten en schadevergoeding als bedoeld in de artikelen 10 en 14 van die richtlijn tot betaling waarvan zij veroordeeld zouden kunnen worden.
> 2. Het eerste lid is niet van toepassing indien:
> a. dit voortvloeit uit een bilateraal of multilateraal verdrag tussen een derde land, enerzijds, en de Europese Unie of Nederland, anderzijds dat voor 6 mei 2024 is gesloten; of
> b. daardoor voor degene van wie zekerheid wordt gevorderd de effectieve toegang tot de rechter zou worden belemmerd.
> 3. Artikel 224, derde tot en met vijfde lid, zijn van toepassing.
>
> **Artikel 353 Rv (lid 2 t/m 5)**
> 1. […]
> 2. De artikelen 224 en 224a zijn van toepassing in hoger beroep.
> 3. Niettemin is de oorspronkelijke gedaagde, eiser zijnde in hoger beroep, niet gehouden tot zekerheidstelling.
> 4. De gedaagde in hoger beroep is daartoe evenmin gehouden, zelfs niet bij het instellen van incidenteel hoger beroep.
> 5. De in eerste aanleg gestelde zekerheid blijft ook verbonden voor de kosten van hoger beroep.
> 6. De zekerheidstelling wordt gevorderd vóór alle weren van rechten.

5. Met het bestaande artikel 224 Rv, dat voorziet in de mogelijkheid van zekerheidstelling voor de proceskosten, kon om een aantal redenen niet worden volstaan:

   a. Artikel 224 Rv ziet uitsluitend op de mogelijkheid om zekerheidstelling te vragen van een eiser zonder woonplaats of gewone verblijfplaats in Nederland. Voor de richtlijn is echter niet vereist dat de eiser in een SLAPP-zaak uit een andere lidstaat afkomstig is. De

richtlijn is alleen niet van toepassing in het geval beide partijen én alle overige aanknopingspunten zich uitsluitend in één lidstaat bevinden.

b. Artikel 224 lid 2 Rv bevat een aantal uitzonderingen op de verplichting tot zekerheidstelling van artikel 224 lid 1 Rv. Die uitzonderingen, bijvoorbeeld als een kostenveroordeling in Nederland of in een ander land verhaald kan worden, gelden niet voor richtlijngevallen. Het nieuwe artikel 224a Rv bevat daarom een eigen regeling voor zekerheidstelling in SLAPP-zaken.

Aandachtspunten

6. Aangezien het wetsvoorstel de implementatie van een richtlijn betreft en beperkt is in omvang, signaleert de adviescommissie slechts een tweetal aandachtspunten.

7. Van een SLAPP zal voor de gedaagde mede druk uitgaan vanwege de mogelijk aanzienlijke advocaatkosten waarmee die gedaagde zich ziet geconfronteerd voor het te voeren verweer. In de concept MvT (p. 11, onder a) wordt ten aanzien van de kostenveroordeling opgemerkt dat het huidige procesrecht de rechter al de mogelijkheid biedt om in afwijking van het puntenstelsel een volledige proceskostenveroordeling uit te spreken in gevallen waarin sprake is van een kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht, welke situatie zich bij een SLAPP vaker zal voordoen. De concept MvT benoemt in dat kader tegelijkertijd terecht dat in de praktijk van deze mogelijkheid tot afwijking door rechters weinig gebruik pleegt te worden gemaakt. Willen de maatregelen van de richtlijn effectief zijn, dan zal de rechter ook bij het bepalen van het bedrag waarvoor zekerheid moet worden gesteld in een SLAPP-zaak, niet te terughoudend moeten zijn in het begroten van de reële en volledige proces- en advocaatkosten aan de kant van de gedaagde.

8. Volgens artikel 224a lid 2 Rv kan de rechter geen verplichting tot zekerheidstelling opleggen aan de eiser in een SLAPP-zaak "*indien dit voortvloeit uit een bilateraal of multilateraal verdrag tussen een derde land, enerzijds, en de Europese Unie of Nederland, anderzijds dat voor 6 mei 2024 is gesloten*". Deze beperking komt voort uit artikel 18 van de richtlijn (zie ook MvT, p. 16).[1] Noch in de richtlijn, noch in de MvT worden voorbeelden gegeven van verdragen die zekerheidstelling zouden verhinderen. De adviescommissie heeft hier geen uitvoerig onderzoek naar gedaan, maar merkt op dat in elk geval artikel 17 van het Haags Rechtsvorderingsverdrag 1954 het opleggen van een verplichting tot zekerheidstelling aan onderdanen van verdragsluitende staten verbiedt. De vraag is of de beperking in artikel 224a lid 2 onder a Rv in de praktijk niet een belangrijke belemmering vormt voor het opleggen van een verplichting tot zekerheidstelling in SLAPP-zaken. Een oplossing hiervoor ziet de adviescommissie echter niet, aangezien deze beperking rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn, en de Nederlandse wetgever daar dus niet van kan afwijken.

---

[1] Artikel 18 luidt: "*Deze richtlijn laat de toepassing van bilaterale en multilaterale verdragen en overeenkomsten tussen een derde land, enerzijds, en de Unie of een lidstaat, anderzijds, die vóór 6 mei 2024 zijn gesloten onverlet.*"